

TESINA

“Un análisis cuantitativo y cualitativo del gasto público social para la Argentina”

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Carrera: Licenciatura en Economía

Alumna: Cavazza, Mariana Laura

Tutora: Lic. Bertoni

Año: 2002

■ Índice

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

EVALUACIÓN GENERAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL	3
---	---

A. El gasto público	3
B. El componente social del gasto público	7
B.1. Un problema conceptual	8
B.2. Los objetivos del gasto público social	9
B.3. Formas de intervención del Estado y el gasto público social. Los niveles de gobierno en la ejecución del gasto público social	11
C. Financiamiento del gasto público social	15
D. Efectos macroeconómicos del gasto público social	16
E. El gasto público social y sus costos	22
F. Otras consideraciones respecto del gasto social	23
G. Los problemas de medición	26

EVOLUCIÓN Y NIVEL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL	31
--	----

A. Desempeño temporal del gasto público social	31
A.1. Su comportamiento	32
A.2. Análisis de evolución en su contexto	40
B. Análisis cuantitativo del gasto público social	46
B.1. El gasto público social total como porcentaje del producto bruto interno	47

B.2. Otros indicadores importantes	48
B.3. Estructura del gasto público social	51
B.3.a. Gasto en capital humano	
C. Análisis cualitativo del gasto público social	55
C.1. La eficiencia	55
C.2. Productividad del gasto público social	56
C.3. Distribución del gasto público social	57

EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL 58

A. Introducción	58
B. Las encuestas empleadas y advertencias metodológicas	59
B.1 Las encuestas	59
B.2 Aspectos metodológicos	62
C. Herramientas empleadas para el estudio del impacto distributivo del gasto público social	63
D. La distribución del ingreso en la sociedad	66
E. El impacto distributivo del gasto público social total, en sectores y seguros sociales	69
E.1. Gasto público social total	70
E.2. Gasto público social en sectores sociales	74
E.3. Gasto público social en seguros sociales	93
F. La distribución del ingreso luego de los beneficios del gasto del público social	104
G. El impacto distributivo de los impuestos	106
H. La distribución del ingreso disponible después de los impuestos	110
I. Impacto distributivo del gasto público social neto del pago de impuestos	112
J. La distribución del ingreso luego de la política social	113
K. Comparación de la distribución de los ingresos antes y después de la política social en términos de bienestar social	116
L. Simulaciones del impacto redistributivo del gasto público social	119
L.1. Los impuestos están distribuidos en igual	

estructura porcentual que la distribución del ingreso	119
L.2. Cambio en la distribución del subsidio neto	121
L.3. Ineficiencia distributiva	124
L.4. Conclusiones	126
 REFLEXIONES FINALES	 127
 BIBLIOGRAFÍA	 131



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

■ Introducción

Dentro de las erogaciones que efectúa el Estado en el ejercicio de sus funciones se destacan aquellas orientadas a la satisfacción de necesidades sociales por su contribución a la mejora del nivel de vida de los individuos. En países como el nuestro, de crecimiento de los niveles de pobreza, de alta exclusión, desempleo y desigualdad, la acción social del Estado cobra una dimensión especial.

Un estudio completo de la realidad del gasto público social para la Argentina en el período 1980-2000 nos llevará a considerar diversos factores, entre ellos: la magnitud de las erogaciones sociales como porcentaje del gasto público total, el desarrollo temporal del gasto público social, la composición del mismo, las prioridades que persigue, los patrones característicos de su orientación, la conducta frente a las situaciones coyunturales, su distribución, la incidencia en la distribución del ingreso y contribución al bienestar social.

Considerar al gasto público social no es sólo cuestión de tomar una definición y sobre la base de ella elaborar mediciones a fin de contar con una serie evolutiva del mismo. El estudio del gasto social realizado por el Estado exige la consideración de cuestiones impositivas, distributivas, de eficiencia y luego se debe emprender un análisis profundo a fin de descubrirlo en todas sus dimensiones.

El gasto público social, como herramienta destinada a mejorar la equidad distributiva de los ingresos de los individuos, constituye un instrumento de política fiscal efectivo en la búsqueda de una mejora en la determinación del equilibrio macroeconómico, como así también, un determinante relevante del bienestar social general.

En el presente trabajo se buscará llevar este análisis más allá de la mera consideración de la evolución cuantitativa de dichas erogaciones públicas, incluyendo aspectos analíticos de tipo cualitativos fundamentales para una comprensión global de la dimensión de esta temática.

En esta tesina nos propondremos analizar las características cuantitativas y cualitativas del gasto público social, enriqueciendo nuestro estudio mediante el empleo de bastas herramientas aportadas por las matemáticas, estadística y econometría. Buscaremos ahondar las reflexiones en términos de la importancia que tiene la transparencia, programación y evaluación del gasto público social para maximizar la eficiencia del mismo.

En el capítulo primero de este trabajo se abordará el estudio de cuestiones metodológicas y conceptuales destinadas a unificar criterios y a sentar las bases sobre las cuales se trabajarán en el desarrollo de nuestro estudio.

En la segunda parte de la presente tesina realizaremos un análisis exhaustivo de la evolución del gasto público social, buscaremos estudiar su composición, analizar su tendencia y descubrir la influencia de las situaciones coyunturales en la determinación de las mismas. Se efectuará un análisis basado casi específicamente en cuestiones de tipo cuantitativas.

En el último capítulo del presente trabajo estudiaremos las características distributivas del gasto público social. Advertiremos cual es la conducta y patrones que siguen las diversas erogaciones que componen al gasto público social. Destacaremos la importancia que tiene la correcta orientación y focalización de las erogaciones sociales. Este estudio cualitativo comprende el análisis del impacto de la política social del Estado en la determinación de la distribución del ingreso disponible entre los distintos sectores sociales y su importancia en la determinación del bienestar social. Para completarlo se realizarán ejercicios de simulación destinados a advertir la importancia y dimensión que cobran los cambios en las decisiones de política fiscal en la determinación de la realidad distributiva.

El principal objeto de este trabajo es poner en evidencia la importancia de contar con un gasto público social eficiente y equitativo, mas allá de las magnitudes que tome a lo largo del tiempo. Se practicarán ejercicios destinados a revelar la incidencia que tienen los cambios en la política fiscal en la determinación de la igualdad distributiva y en el bienestar social. Todo estudio que pretenda abarcar esta temática con profundidad analítica no puede dejar de mostrar la importancia que dichas erogaciones tienen en la determinación de la calidad de vida de la sociedad en general.

La Argentina posee una distribución de los ingresos poco equitativa, su aparato gubernamental adolece elevadas ineficiencias, se sabe de mecanismos de corrupción que erosionan las vías de asignación efectiva. La programación y evaluación son aspectos que no se tienen como prioridades pautadas al momento del análisis de la ejecución de los proyectos. Los grupos de presión inciden en las decisiones de las políticas de Estado y sobre la disponibilidad de recursos a ser orientados a fines sociales. Por ello, es imperioso mejorar la transparencia, el compromiso, la eficiencia y la equidad distributiva, romper los mecanismos de asignación de beneficios sociales vinculados a acciones de corrupción y presión de grupos. De este modo podremos contar con una Argentina más igualitaria y con mejores oportunidades para el desarrollo de todos.

■ Evaluación general del gasto público social

A. EL GASTO PÚBLICO

Es de suma importancia para el desarrollo del siguiente escrito incluir una definición de gasto público. La literatura correspondiente a las finanzas públicas nos brinda numerosas definiciones del mismo, pero para nuestro estudio consideraremos la siguiente, desarrollada por el Dr. Jarach¹:

"Los gastos públicos constituyen las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes instrumentales o intermedios y factores para producir bienes y servicios públicos; o para adquirir bienes de consumo a distribuir gratuitamente o contra el pago de una retribución directamente a los consumidores; o bien para transferir el dinero recaudado con los recursos a individuos o empresas, sin ningún proceso de producción de bienes o servicios." (Jarach: 1999.pág.171)

Además, tendremos en cuenta el aporte realizado por el Dr. Damarco² a la descripción del gasto público, destacando el siguiente aspecto:

"...se trata de toda erogación monetaria realizada por el Estado legítimamente autorizada y destinada a la satisfacción de necesidades públicas." (Damarco: 1977, pág. 73)

El gasto público constituye una herramienta fundamental con la cual cuentan las autoridades económicas en la búsqueda por alcanzar los objetivos internos y externos que se han propuesto. El desarrollo de un análisis exhaustivo del mismo nos permite conocer

¹ Nacido en Italia en 1915. Dr. En Jurisprudencia de la Universidad de Turín en 1935. En 1941 profesor de la Universidad de Córdoba. Fue director del Seminario de Economía y Finanzas en 1945 y profesor de Finanzas Públicas hasta 1951. En el Instituto Tecnológico del Sur dictó clases hasta 1956. Desde 1964 a 1974 fue profesor de la cátedra de Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Fue Asesor del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Buenos Aires en 1947-1955 y 1958-1959. Realizó la labor de asesoría en la Dirección General Impositiva de 1953 a 1958. En el período comprendido entre 1949 y 1956 fue vocal de la Cámara Fiscal de Apelación de la Provincia de Buenos Aires. Fue miembro de la Comisión Nacional de Reforma Tributaria entre 1963 y 1971. Dictó cursos en la Universidad de Caracas en 1969. También estuvo al frente del dictado de especializaciones y posgrados en la Universidad Nacional de Buenos Aires. En 1969, lo contrató el gobierno mexicano para dictar unos cursos de especialización para abogados del fisco. Presidió la Asociación Argentina de Derecho Fiscal. Falleció en Buenos Aires en el año 1996.

² Fue profesor adjunto de la cátedra de Finanzas y Derecho Tributario en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA. Profesor adjunto de Teoría Impositiva en la Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad Argentina de la Empresa. También dió clases como adjunto en la cátedra de Finanzas y Derecho Tributario en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador.

cuales son las prioridades y metas del sector público respecto de la economía nacional en un período determinado.

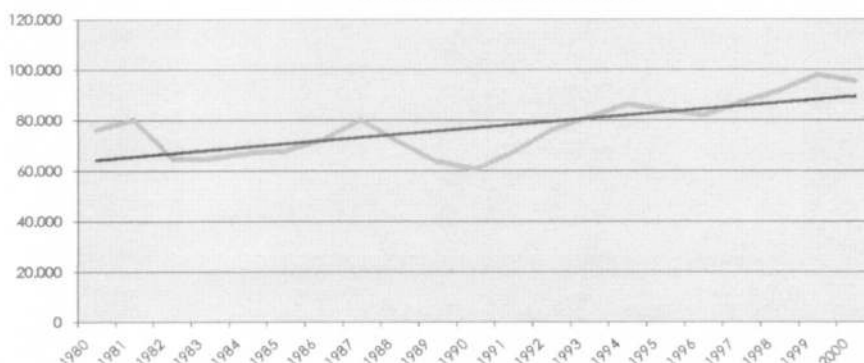
Habiendo realizado una aproximación al concepto del gasto público, podemos comenzar a trabajar en el tema que nos compete, analizando los siguientes datos:

Año	Gasto Público			Gasto Público per capita	
	millones de pesos 2000	variación porcentual	porcentaje del producto bruto interno	millones de pesos 2000	variación porcentual
1980	75.919		29,04	2,70	
1981	80.023	5,13%	31,34	2,81	3,67%
1982	64.765	-23,56%	28,05	2,24	-25,47%
1983	64.451	-0,49%	25,92	2,19	-2,03%
1984	66.605	3,23%	26,58	2,23	1,76%
1985	67.807	1,77%	29,95	2,24	0,31%
1986	72.316	6,24%	32,15	2,35	4,86%
1987	80.036	9,65%	34,64	2,57	8,34%
1988	70.832	-12,99%	32,17	2,24	-14,60%
1989	63.584	-11,40%	31,71	1,98	-12,97%
1990	60.459	-5,17%	30,37	1,86	-6,63%
1991	67.245	10,09%	31,04	2,04	8,86%
1992	75.593	11,04%	31,49	2,26	9,84%
1993	80.896	6,56%	31,66	2,39	5,30%
1994	86.248	6,21%	31,77	2,51	4,96%
1995	83.826	-2,89%	32,50	2,41	-4,24%
1996	81.601	-2,73%	30,58	2,32	-4,06%
1997	86.954	6,16%	30,35	2,44	4,95%
1998	91.564	5,03%	30,95	2,53	3,83%
1999	97.921	6,49%	34,07	2,68	5,32%
2000	95.234	-2,82%	33,41	2,57	-4,10%

Fuente: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social -
Secretaría de Programación Económica y Regional.
Nota: las cifras de 2000 son previsorias.

A partir de los datos anteriormente expuestos, observamos la tendencia creciente del gasto público consolidado en la Argentina para el período estudiado.

Gasto Público Consolidado



La línea trazada en negro corresponde a la tendencia lineal de la serie de datos estudiada.

Podemos ver que durante la década de los ochenta las oscilaciones en el gasto público no son muy elevadas: se advierte una primera y profunda caída para 1982 y luego de un año comienza la recuperación hasta 1987. Es en 1982 que el gasto público consolidado se ve afectado por la profunda crisis de la deuda. El posterior deterioro se

vuelve a advertir en una etapa difícil para la economía nacional, es en 1987 donde el fracaso del Plan Austral recrudece la problemática de la inflación y el poder político del radicalismo comienza a verse amenazado por el avance de la oposición.

Entre 1987 y 1990, período de fuerte reestructuración del gasto público en la Argentina, vuelve a advertirse una etapa de caída de los niveles de gasto público consolidado.

Las políticas de cambio estructural y la búsqueda de estabilización de la economía nacional llevaron, por consecuencia, a un acelerado ritmo de crecimiento económico, con sus puntos más elevados en 1991 y 1992. Por su parte, en el gasto público para dicho período, encontramos las tasas de crecimiento más elevadas también.

Realizando un análisis del período anteriormente mencionado, podemos destacar dos etapas donde se manifiestan leves caídas en los niveles del gasto público. El primero de ellos se ubica entre 1995-1996, correspondiendo al período donde la economía Argentina se vió fuertemente afectada por el "efecto tequila", teniendo lugar la caída del gasto público como también del producto bruto interno. Para 1997 llegaron los primeros signos de recuperación. El incremento de los niveles de gasto se ve nuevamente detenido en el año 1999, donde varios factores contribuyeron para que la situación económica nacional desmejorara notoriamente: el de mayor repercusión fue la pérdida de competitividad con respecto a Brasil, producto de la devaluación del Real.

En el marco de las finanzas públicas, los estudios acerca de la tendencia al incremento de los niveles del gasto público constituye un hecho reconocido por muchos autores. Si bien, al considerar series estadísticas se pueden verificar variaciones de un año a otro, estas pueden no corresponder a la tendencia. Son variados los estudios que se realizan al respecto y múltiples las causas que se le adjudican como motores de este fenómeno³. No siendo este el objeto particular de nuestro estudio, es igualmente destacable hacer referencia a este fenómeno de características universales.

En cuanto al porcentaje del producto bruto interno, el valor promedio para el período es de 30.94 y si se practica una gráfica para estos valores, se advierte una tenue tendencia creciente lineal de la participación del gasto público en la actividad de la economía.

Los valores para el gasto público per capita presentan patrones de oscilación en el mismo sentido que para los valores del gasto público consolidado total como es de esperarse.

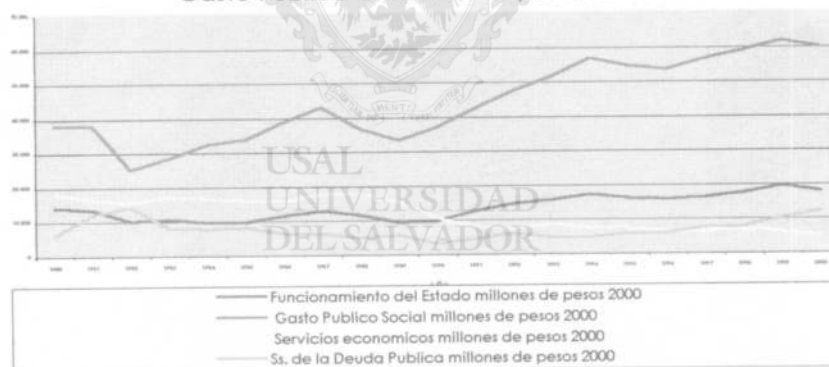
Si bien, nos encontramos frente a un gasto público consolidado de tendencia creciente, esto no nos brinda información suficiente como para concluir que todos los componentes de dicho gasto posean la misma conducta y más aún que varíen en iguales proporciones. Es por ello y por la búsqueda de ampliación de conocimiento en la materia, evaluaremos al gasto público en su evolución desagregándolo por finalidades.

³ Se le atribuyó a A. Wagner ser el primero en observar al constante incremento de los gastos públicos en los Estados modernos. A partir de esta observación desarrollo lo que se conoce como "ley de crecimiento de los gastos públicos". Para poder constatar empíricamente esta teoría es importante deslindar el crecimiento aparente (puede surgir a consecuencia de: variaciones en el método de contabilización, el envejecimiento del dinero, la desvalorización de la moneda papel de curso forzoso, etc.) del crecimiento real del gasto público (puede originarse por aumento del territorio, de la población, incrementos en el nivel de ingresos, mas funciones asumidas por parte del Estado, guerras y armamentismo).

Año	Funcionamiento del Estado		Gasto Público Social		Servicios económicos		Ss. de la Deuda Pública		Gasto Público Total
	millones de pesos 2000	estructura porcentual	millones de pesos 2000	estructura porcentual	millones de pesos 2000	estructura porcentual	millones de pesos 2000	estructura porcentual	millones de pesos 2000
1980	14.039	18,49	37.925	49,95	17.926	23,61	6.029	7,94	75919
1981	13.386	16,73	38.016	47,51	16.545	20,68	12.077	15,09	80023
1982	10.055	15,53	25.139	38,82	15.452	23,86	14.119	21,80	64765
1983	10.623	16,48	28.395	44,06	17.208	26,70	8.225	12,76	64451
1984	9.668	14,52	32.489	48,78	16.753	25,15	7.695	11,55	66605
1985	9.760	14,39	33.831	49,89	15.888	23,43	8.328	12,28	67807
1986	11.493	15,89	38.775	53,62	15.679	21,68	6.370	8,81	72316
1987	12.796	15,99	43.153	53,92	17.820	22,26	6.267	7,83	80036
1988	11.530	16,28	36.717	51,84	17.611	24,86	4.973	7,02	70832
1989	9.403	14,79	33.300	52,37	15.223	23,94	5.657	8,90	63584
1990	9.795	16,20	36.967	61,14	10.568	17,48	3.128	5,17	60459
1991	12.571	18,69	42.488	63,18	7.872	11,71	4.315	6,42	67245
1992	14.601	19,32	47.537	62,89	7.436	9,84	6.018	7,96	75593
1993	15.772	19,50	51.704	63,91	8.697	10,75	4.724	5,84	80896
1994	17.225	19,97	56.819	65,88	7.443	8,63	4.760	5,52	86248
1995	16.139	19,25	54.613	65,15	7.295	8,70	5.779	6,89	83826
1996	15.690	19,23	53.579	65,66	6.432	7,88	5.899	7,23	81601
1997	16.269	18,71	56.597	65,09	6.429	7,39	7.659	8,81	86954
1998	17.653	19,28	58.986	64,42	6.957	7,60	7.968	8,70	91564
1999	19.542	19,96	61.823	63,14	6.279	6,41	10.276	10,49	97921
2000	17.991	18,89	59.945	62,94	5.172	5,43	12.125	12,73	95234

Fuente: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social -
Secretaría de Programación Económica y Regional.
Nota: las cifras de 2000 son provisorias

Gasto Público Consolidado por finalidad



Los valores presentados en el cuadro anterior corresponden a las magnitudes consolidadas de los mismos.

A partir de la información expuesta, cabe destacar que de los componentes del gasto público, el gasto público social es aquel que ocupa el mayor porcentaje del gasto total. Además, cabe resaltar que su evolución posee la misma tendencia que la estudiada para el gasto público. Refiriéndonos a la tendencia propiamente dicha y haciendo omisión de los impactos de tipo coyunturales, observamos que cada vez es mayor la proporción del gasto público total que se destina a fines sociales.

Los componentes del gasto público que le siguen en importancia son aquellos fondos destinados al funcionamiento del Estado y a los servicios económicos. Los gastos en el funcionamiento del Estado manifiestan una tenue tendencia creciente, la tasa de incremento es inferior a la del caso estudiado con anterioridad. Por tanto, si bien el Estado incrementa los gastos en este área, sigue pareciendo prioritario destinar los recursos con fines sociales.

Analicemos los otros dos componentes que restan para conformar la totalidad del gasto público. Estas finalidades han experimentado grandes cambios si se comparan sus niveles iniciales con los finales para el período seleccionado. La evolución de estas componentes del gasto total están emparentadas con los cambios en el modelo de crecimiento y la modificación en la intervención del Estado en el proceso productivo.

Empezaremos por el gasto público en servicios económicos. Esta finalidad está compuesta por aquellos gastos en producción primaria, energía y combustible, industria servicios y otros. Este componente posee una tendencia decreciente en su participación del gasto público a partir de 1990, producto del proceso de reestructuración del Estado. En ello ha influido el proceso de descentralización y privatización, que tuvo sus inicios a fines de la década del ochenta y una alta concentración de esta actividad en la primera mitad de la década del noventa.

En cuanto a lo ocurrido con los servicios de la deuda pública, entre 1981 y 1982, la deuda se incrementa de manera elevada, producto de la situación económica local y la licuación de los pasivos. Desde 1985 a 1990 la estructura porcentual de este componente del gasto público consolidado tiende a mermar. En 1993 se produce una caída en la magnitud de la misma, como resultado del acceso al Plan Brady que posibilitó la reducción del valor nominal de la deuda pública mediante la emisión de bonos de deuda. A partir del "efecto tequila" la tasa de crecimiento de la participación de los servicios de la deuda en el gasto público se fue acelerando. El factor decisivo de esta conducta fue el modelo de crecimiento basado en el endeudamiento, el cual se fue realimentando, llevando al Estado a tener que afrontar cada vez mayores obligaciones por créditos obtenidos. En esta línea, otros factores de la coyuntura económica argentina contribuyeron a incrementar los servicios de la deuda pública, a saber:

- El alto nivel de riesgo país que repercutió en altas tasas de interés.
- El atraso cambiario de la Argentina y las crecientes expectativas de devaluación que llevaron al país a tener que hacer fuertes esfuerzos para reducir los desequilibrios en las cuentas externas.
- La sobrevaluación del peso que discriminaba en contra del sector transable de la economía (capaz de generar entrada de divisas necesarias para el pago de las obligaciones con el exterior) propiciando un clima favorable para la producción de bienes no transables que se caracterizan por la casi ausente facultad de generar ingresos de moneda extranjera.
- La imposibilidad de dar solución efectiva al problema de los déficits fiscales. Estos, en un principio, fueron en gran parte financiados con los ingresos de capital provenientes de las privatizaciones de empresas estatales. Luego comenzó a ser mayor la emisión de deuda pública para financiar los recurrentes desequilibrios en la actividad del sector público, debido a la imposibilidad de financiamiento vía emisión de acuerdo con la letra de la ley de convertibilidad de 1991.
- La desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía (a medida que se va adentrando la década) repercute en una caída de los niveles de recaudación.
- El peso sobrevaluado desalentó la competitividad internacional, favoreciendo la entrada de importaciones. Esto perjudicó a la industria nacional, contribuyendo a un incremento del ahorro en el exterior.

B. EL COMPONENTE SOCIAL DEL GASTO PÚBLICO

Antes de analizar el componente social del gasto público, necesitamos aproximarnos en búsqueda de aquello que denota lo social en el gasto en general.

No existe un consenso fehaciente sobre cuales son los componentes de lo social. Guiándonos por la intuición, incluiríamos en el gasto social todos aquellos gastos que realiza el Estado y que poseen connotación social. El concepto del gasto social es más amplio y abarcativo que el del gasto público social. En el gasto social se incorpora a la acción orientada por el Estado, el esfuerzo de las familias, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales. El gasto público social es aquel que es responsabilidad del Estado.

B.1. Un problema conceptual

Definir aquello que explique que se considera gasto público social tropieza con varias limitaciones. La falta de consenso respecto de los que se considera gasto social se traslada al ámbito de lo público generando conflictos de imprecisión conceptual.

Generalmente, para lograr una aproximación al gasto público social se practica una distinción entre aquellos que conforman los sectores sociales y aquellos que están fuera de los mismos. Otras veces, el cálculo del gasto público social se vió resuelto simplemente por la disponibilidad o ausencia de información.

En este trabajo, siguiendo el criterio empleado en los trabajos realizados por Llach, Flood, Harriague, Gasparini y Vélez, consideraremos al gasto público social (en términos operativos) como todas aquellas erogaciones realizadas por el Estado en los sectores sociales y seguros sociales. La definición que exponen es la siguiente:

"El Gasto Público Social esta compuesto por la suma de los recursos financieros brutos insumidos en la retribución al personal ocupado, en la compra de insumos y servicios en las inversiones realizadas en todos los organismos estatales y cuasi públicos que corresponden a los sectores sociales". (Llach, Flood, Harriague, Gasparini y Vélez: 1999, pág.25)

A partir de aquí resta enumerar cuales son los componentes que conforman a los sectores sociales, siendo: educación, cultura, ciencia y técnica, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social pública, trabajo y otros servicios urbanos. Estos son financiados con recursos de las rentas generales, afectaciones específicas y fondos externos. Por otra parte, los seguros sociales están compuestos por aquellos gastos en previsión social, obras sociales, asignaciones familiares y seguro de desempleo.

Para estimar la magnitud del gasto público social se valen de la identificación y cuantificación de las erogaciones presupuestarias y las extrapresupuestarias. Pero no debemos olvidar que existen otros tipos de subsidios que surgen de políticas implícitas del Estado, los cuales no están necesariamente incluidos en el presupuesto. Estos pueden ser el resultado de políticas indirectas del gobierno, de beneficios generados por la aplicación de algún tipo de exenciones al pago de impuestos, producto de subsidios cruzados, etc. Podemos expresar al gasto público social como la actividad publica social menos los subsidios implícitos y cruzados.

El concepto del gasto público social puede cambiar en el tiempo, a medida que se van modificando las necesidades y las políticas sociales, con la evolución de la sociedad. Además, la concepción de los componentes del gasto público social puede variar de un país a otro, dependiendo de las necesidades que de ellos se sustraigan. Esto hace dificultosa las comparaciones de niveles de gasto público social entre países con distintos criterios de medición.

Los servicios públicos destinados a satisfacer las necesidades sociales, pueden ser provistos por distintas instituciones, pero los gastos realizados por todas estas instituciones no constituyen el gasto público social. Identificamos estas instituciones de acuerdo con su propiedad:

- Totalmente públicas: Los gastos realizados por las instituciones totalmente públicas que proveen servicios sociales son gasto público social por definición.

- Privadas con fines de lucro: Cuando el Estado contrata a instituciones privadas con fines de lucro para el suministro de un servicio, el monto de la transferencia de recursos por pago del servicio será considerado gasto público social. A partir del proceso de privatización surgieron numerosas instituciones privadas con fines de lucro cuya actividad es la prestación de servicios sociales. Los gastos de estas instituciones (en principio) no están incluidos en el gasto público social. En este área el Estado ha tenido que fortalecer su función reguladora y los costos de dicha función deberían incluirse en el cálculo del gasto público social.
- Privadas sin fines de lucro: Los servicios sociales prestados por instituciones privadas sin fines de lucro no se consideran parte del gasto público social por estar ajena a las actividades financieras del sector público.
- Cuasi públicas: En el caso de estas instituciones existen fuertes discrepancias. La metodología del FMI en este caso se basa en el financiamiento y el control. Considerará cuasi públicas a las instituciones privadas sin fines de lucro que participen ofreciendo servicios a los individuos, pero que son total o parcialmente controladas y financiadas por autoridades gubernamentales.

Una crítica que se hace al gasto público social, como indicador de la acción del Estado en materia social, es que incluye una componente importante de gasto administrativo del sector público. Por tanto, un incremento en las remuneraciones de este sector o una acentuada burocracia, nos arrojaría un gasto público social superior sin necesidad de una mejora para el conjunto de la sociedad. A razón de esta crítica, en el punto C incluiremos otras definiciones del gasto social.

En el trabajo nos valdremos de estas explicaciones cada vez que hagamos referencia al gasto público social.

B.2. Los objetivos del gasto público social

Los principales objetivos de la política social de los Gobiernos: son asegurar la igualdad de oportunidades, satisfacer las necesidades básicas de la población y garantizar el acceso a una cobertura ante los riesgos vinculados con la vejez, salud y las contingencias de tipo laboral.

El gasto público social es una de las herramientas mas importantes en la lucha para: erradicar la pobreza extrema, mejorar la distribución del ingreso haciéndola mas equitativa, incrementar los niveles de educación y salud de la población, mejorar la disponibilidad de vivienda y tender a la satisfacción de las necesidades básicas en general de la población.

Este gasto cuenta con la ventaja de poder ser orientado hacia los objetivos específicos que se propone el Estado, mediante la focalización del gasto en aquellos sectores que se desea beneficiar. Esta particularidad, convierte al gasto público social en la herramienta más eficiente para la redistribución del ingreso.

Analizando los objetivos que persigue el Estado a través del gasto público social, no se puede omitir el rol que a este le compete en las actividades socio-económicas. En esta línea hay quienes defienden la posición de un Estado de tipo "gendarme", otros tendrán un punto de vista más socialista, otros adherirán a una postura más paternalista y así habrá múltiples posiciones.

Varios objetivos de tipo económico y extra económico han sido señalados para justificar la participación del Estado en la actividad económica a través del gasto público social. Los objetivos económicos sobresalientes que persigue el Estado al gastar con fines sociales son:

- La eficiencia: Se considera que una política de gasto es eficiente cuando los recursos escasos que se emplean, son combinados de manera tal que posibilita maximizar el bienestar social. En este punto se dejan de lado las

cuestiones distributivas. La idea subyacente es que el libre juego de oferta y demanda genera una asignación ineficiente de los recursos escasos, por tanto se hace necesaria la intervención del Estado para incrementar la eficiencia. Entonces, la participación del Estado a través del gasto público social esta fundamentada por la presencia de "fallas de mercado". Las mas frecuentes son:

- Los de bienes públicos puros: Se caracterizan por no generar rivalidad en el consumo (que un individuo consuma una unidad de un bien, no limita el consumo de la misma unidad a otro individuo) y porque no es posible la exclusión (es imposible impedir que algún individuo no consuma dicho bien o servicio). En la teoría económica se plantea la inexistencia de mecanismos de mercado que aseguren la provisión de dichos bienes. Por este motivo es tarea del Estado remediar esta falla y proveer dichos bienes. Un ejemplo de estos bienes es la defensa nacional.
- Los bienes públicos locales: Son bienes consumidos por habitantes de una región geográfica determinada. Debido a esta característica nadie proveería este bien, por tanto, esto lleva a la intervención del Estado. Un ejemplo son los servicios urbanos (ej: cuidado de plazas, semáforos, etc.)
- Bienes con externalidades: Para este tipo de bienes existe un mercado privado. Pero la cantidad consumida que surge de la libre elección resulta subóptima. Un ejemplo es el gasto en salud.
- Problemas de información: La información imperfecta genera fallas de mercado, que conllevan a una asignación ineficiente de los recursos, entonces se requiere de la presencia del Estado para que sea resuelta. Podemos citar como ejemplo el gasto en los seguros sociales.
- Bienes meritorios: En estos bienes las preferencias individuales no coinciden con las sociales. La asignación que surge del mercado no es óptima desde el punto de vista social, siendo necesaria la intervención estatal. Este tipo de intervención se funda en una concepción paternalista de la intervención del Estado. Considera que este conoce mejor aquello que al individuo le conviene, y a tal efecto lo orienta al consumo de los bienes y servicios preferidos. Un ejemplo de estas fallas esta dada porque algunos individuos prefieren que les sea entregado el dinero que el Estado destina a la salud de sus hijos para emplearlos en incremento del consumo. El Estado puede no respetar esta opinión ofreciendo asistencia medica a los niños.

Es importante considerar una distinción entre dos tipos de eficiencia:

- Eficiencia externa: Está relacionada con la correcta selección de las actividades o programas que permitan alcanzar, de manera efectiva, las metas propuestas por la política social. Constituye un problema de diseño y evaluación de la política social.
- Eficiencia interna: Está relacionada con la optimización de los recursos escasos disponibles por parte del Estado. Busca seleccionar el proceso productivo que minimice los costos de producción para un nivel y calidad de servicio determinados.

Ambos conceptos serán desarrollados con mayor detenimiento cuando nos ocupemos de estudiar cualitativamente al gasto público social.